



REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-193/2023-6

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović, Blanše Turić, Snježane Horvat-Paliska i Gordane Marušić-Babić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice – specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta po zahtjevu koji su podnijeli A. C., OIB: ... i R. M., OIB: ..., T. R., S. D. D. V. – D., koje zastupa opunomoćenik D. Č., odvjetnik iz P., na sjednici vijeća održanoj 28. listopada 2024.

### p r e s u d i o j e

- I. Zahtjev se odbija.
- II. Odbija se zahtjev podnositelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

### Obrazloženje

1. A. C. iz I., kojeg zastupa opunomoćenik D. Č., odvjetnik iz P., podnio je zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj, KLASA: 340-03/21-01/04, URBROJ: 2168/05-01-21-03 od 21. travnja 2021. („Službene novine Općine Marčana“, 5/21.) i Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj, KLASA: 340-03/21-01/26, URBROJ: 2168/05-01-21-03 od 22. prosinca 2021. („Službene novine Općine Marčana“, 12/21.).
2. U zahtjevu ističe da mu Općina Marčana nikada nije dostavila osporene odluke, iako se njima na neposredan, izravan i direktan način odlučuje o njegovim pravima i interesima, odnosno kojima mu se oduzimaju prava i slobode. Podnositelj napominje da je ovaj Sud, u predmetu, poslovni broj: Usoz-154/2020 odlučivao o (ne)zakonitosti ranije Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj te je rješenjem od 21. ožujka 2022. postupak obustavio jer je sama jedinica lokalne samouprave tu spornu, ranije pobijanu odluku, stavila izvan snage utvrdivši da je riječ o očiglednoj nezakonitosti. Nezakonitost osporenih odluka vidi u činjenici da je dio nekretnina u njegovu vlasništvu (kč. br. 1752/2 i kč. br. \*295/1, obje k.o. R.) nezakonito proglašen (utvrđen) nerazvrstanom cestom, oznake NCP 636, na temelju Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19., 144/21., 114/22., 114/22. i 4/23.; u daljnjem tekstu: ZoC) čime se na grub način krše odnosno oduzimaju vlasnička prava koja su zajamčena Ustavom Republike Hrvatske.

Neprihvatljivom smatra činjenicu da je promjena u zemljišnim knjigama provedena na temelju Odluke iz 2019./2020. koja je stavljena izvan snage, da je takva promjena još uvijek na snazi odnosno da ranija Odluka (koju je sama Općina stavila izvan snage), još uvijek proizvodi pravne učinke.

3. Poziva se na rješenje ovoga Suda, poslovni broj: Usoz-154/2020 od 21. ožujka 2022. u kojemu je navedeno da „nekretnina označena kao NCP 636 od 40m dužine, na dijelu k.č. br.1760/2 k.o. R., dijelu k.č.br.\*295/1 i dijelu 1752/2 obje k.o. R., prema izvodu iz katastarskog plana iz 2019., prije izrade geodetskog elaborata, nije bila u katastru evidentirana kao javna površina, niti je kao put/cesta uopće prikazana na katastarskom planu.“

4. Smatra da je navedeno utvrđenje ovoga Suda utemeljeno na valjanim, konkretnim dokazima te vrlo jasno i ne dopušta dvojbe oko tumačenja. Dakle, jasno je da dijelovi nekretnina podnositelja nisu i ne mogu biti nerazvrstana cesta. Međutim, u članku 2. pobijane Odluke ponovno se na identičan način formira nerazvrstana cesta na nekretninama podnositelja, što znači da je Općina ponovno nezakonito dijelove nekretnina koji su u privatnom vlasništvu proglasila nerazvrstanom cestom, znajući da se radi o nekretninama na kojima nikakva cesta ne postoji niti je postojala. Upire na članak 100. ZoC-a kojim su propisani dijelovi nerazvrstane ceste, između ostalog, zemljišni pojas, prometna signalizacija, javna rasvjeta i oprema ceste, a što ne postoji na nekretninama podnositelja zahtjeva. Tvrdi da predmetna nekretnina nije cesta, ona se na taj način ne koristi niti se održava ili sl., za njeno održavanje ne izdvajaju se proračunska sredstva niti su se bilo kakvi radovi održavanja ili obilježavanja prometnice ikada obavljali na licu mjesta.

5. Podnositelj ističe da je ukinuta Odluka iz 2019./20. bila polazišna točka za izradu geodetskog elaborata za potrebe provođenja promjena u katastru zemljišta u svrhe evidentiranja izvedenog stanja predmetne ceste. Smatra da je u elaboratu neistinito prikazano činjenično stanje, odnosno nisu uneseni određeni važni podaci. Nije prikazano da na nekretninama podnositelja postoji stambeni objekt, kuća u vlasništvu podnositelja. Predmetna „cesta“, koja je ucrtana u geodetskom elaboratu, (skici izmjere) prolazi ispred vrata dviju obiteljskih kuća. Jednostrano proglašena nerazvrstana cesta u naravi je ograđeno kućno dvorište podnositelja zahtjeva. Čestica je ograđena, postoji ulazni – željezni portun, kamera s odgovarajućim natpisom i oznakom da je riječ o privatnom vlasništvu.

6. Podnositelj zaključuje da su na temelju tako izrađene (krivotvorene) dokumentacije dovedeni u zabludu Državna geodetska uprava, Područni ured za katastar P. i Općinski sud u Puli - Pola, Zemljišnoknjižni odjel, koji su tu dokumentaciju proveli te je 5. ožujka 2020. doneseno rješenje suda o promjeni oblika, površine i cijepanju nekretnina podnositelja, bez znanja, a kamoli pristanka vlasnika nekretnina.

7. Predlaže da Sud ukine obje osporene odluke. Traži naknadu troškova ovoga spora.

8. U tijeku spora Sud je zaprimio podnesak A. C. i R. M. kojim obavještavaju Sud da je podnositelj zahtjeva, A. C., preminuo 14. listopada 2023. Na temelju pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju javnog bilježnika Ž. V., poslovni broj: O-456/2024, UPP-OS-49/2024 od 5. lipnja 2024., nasljednicima podnositelja zahtjeva proglašeni su A. C. i R. M., koji preuzimaju ovaj postupak.

9. U očitovanju o zahtjevu donositelj osporenog općeg akta prije svega ističe da podnositelj osporava Odluku o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj

(„Službene novine Općine Marčana“, 5/21.), koja ne postoji, slijedom čega predlaže odbaciti zahtjev u dijelu koji se odnosi na tu (nepostojeću) odluku.

10. U odnosu na navode koji se tiču Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj („Službene novine Općine Marčana“, 12/21.), donositelj ističe da nije točna tvrdnja podnositelja da nije imao saznanja o donošenju te Odluke jer je u postupku donošenja Odluke provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, 25/13., 85/15. i 69/22.).

11. Nadalje naglašava da za evidentiranje nerazvrstane ceste u katastru i zemljišnim knjigama u smislu članka 131. ZoC-a nije potrebno da ta nerazvrstana cesta prethodno bude utvrđena kao takva odlukom nekog tijela (za razliku od javnih cesta) niti je nužno da cesta bude evidentirana u bazi podataka nerazvrstanih cesta u smislu članka 107. ZoC-a.

12. Navodi činjenice koje smatra odlučnima u konkretnom slučaju:

- predmetna nerazvrstana cesta asfaltirana je 1968. javnim sredstvima (MZ R.) kako bi se koristila kao javno prometna površina dostupna svim osobama koje imaju nekretnine do kojih ta cesta vodi
- predmetna se nekretnina koristila za kolni i pješački pristup od županijske ceste ŽC 5123 do više čestica koje graniče sa sadašnjom kč. br. 1752/4 k.o. R.
- predmetna se nekretnina na isti način nesmetano nastavila koristiti sve dok tvrtka podnositelja zahtjeva nije stekla predmetnu nekretninu (2014.), kada je podnositelj zahtjeva počeo sprječavati ostalim vlasnicima nekretnina pristup do njihovih čestica (među ostalim i postavljanjem željeznih vrata koja sprječavaju prolaz).

13. Polazeći od navedenoga, Općinsko vijeće Općine Marčana donijelo je Odluku o nerazvrstanim cestama u k.o. Rakalj te u Popis nerazvrstanih cesta u k.o. Rakalj uvrstilo i cestu oznake NCP 636. Predlaže odbacivanje zahtjeva.

14. Prije svega Sud smatra potrebnim istaknuti da je u ovom postupku utvrdio da podnositelji osporavaju dva opća akta, od kojih jedan, kao takav, ne postoji: Odluka o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj, KLASA: 340-03/21-01/04, URBROJ: 2168/05-01-21-03 od 21. travnja 2021. („Službene novine Općine Marčana“, 5/21.). Naime, u navedenom broju „Službenih novina Općine Marčana“ nije objavljena odluka kako ju nazivaju podnositelji zahtjeva, već Odluka o nerazvrstanim cestama na području Općine Marčana od 13. travnja 2021., kojom Odlukom se uređuje upravljanje, građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstanih cesta na području Općine Marčana, kontrola i nadzor nad izvođenjem radova na nerazvrstanim cestama te mjere za zaštitu nerazvrstanih cesta.

15. Polazeći od razloga zbog kojih podnositelji osporavaju opće akte koje navode u zahtjevu, a imajući na umu predmet uređenja Odlukom o nerazvrstanim cestama na području Općine Marčana od 13. travnja 2021. („Službene novine Općine Marčana“, 5/21.), Sud zaključuje da navedeni opći akt ne uređuje pitanja na koja podnositelji zahtjeva upiru odnosno ne sadrži popis nerazvrstanih cesta, čiji dio osporavaju podnositelji, slijedom čega se u ovom postupku ispituje samo osnovanost zahtjeva u dijelu kojim se osporava Odluka o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj, KLASA: 340-03/21-01/26, URBROJ: 2168/05-01-21-03 od 22. prosinca 2021. („Službene novine Općine Marčana“, 12/21.).

16. Zahtjev nije osnovan.

17. Osporenu Odluku donijelo je Općinsko vijeće Općine Marčana 22. prosinca 2021. na temelju članka 107. ZoC-a i članka 36. točke 2. Statuta Općine Marčana ("Službene novine Općine Marčana", 7/09., 2/13., 4/13. - pročišćeni tekst i 3/21.).
18. Odlukom se utvrđuju nerazvrstane ceste na području dijela k.o. Rakalj po kategorijama s njihovim oznakama i osnovnim tehničkim podacima.
19. Osporavana Odluka donesena je na temelju članka 107. ZoC-a koji u stavku 3. propisuje da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Navedena odredba valjana je osnova za donošenje osporavane Odluke.
20. Nije sporno da prema osporenoj Odluci nerazvrstana cesta oznake NCP 636, duljine 40 m, obuhvaća dio kč.br. 295/1 zgr. i dio kč.br. 1752/2, k.o. R. koje su u zemljišnim knjigama Zemljišnoknjižnog odjela Pula Općinskog suda u Puli – Pola bile upisane kao vlasništvo podnositelja zahtjeva (dvorište, put).
21. Podnositelji zahtjeva osporavaju zakonitost određivanja dijela njihovih nekretnina kao nerazvrstane ceste, tvrdeći, među ostalim, da se predmetne nekretnine na dan stupanja na snagu ZoC-a, a ni kasnije, nisu koristile kao cesta.
22. Članak 98. stavak 1. ZoC-a definira nerazvrstane ceste kao ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim tim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZoC-a, a u koje, među ostalim, ubraja i pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina.
23. Za ocjenu zakonitosti osporavane Odluke mjerodavan je članak 131. stavak 1. ZoC-a kojim je propisano da ceste koje se na dan stupanja na snagu toga Zakona (28. srpnja 2011.) koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu toga Zakona, postaju nerazvrstane ceste.
24. Među strankama je sporno jesu li predmetne nekretnine na dan stupanja na snagu ZoC-a ispunjavale uvjete iz članka 131. stavka 1. ZoC-a da bi se mogle smatrati nerazvrstanom cestom.
25. Sud smatra da podaci iz spisa predmeta odnosno dokumentacija na koju upire donositelj osporene Odluke upućuju na zaključak da je riječ o (pristupnoj) cesti koja udovoljava uvjetima iz ZoC-a da bi se mogla smatrati nerazvrstanom cestom. Naime, iz spisa proizlazi da je na temelju prijavnog lista Područnog ureda za katastar P. – P., KLASA: 932-06/20-02/25, geodetskog elaborata od 16. veljače 2020., kopije katastarskog plana i dr., (pravomoćnim) rješenjem Zemljišnoknjižnog odjela Pula, Općinskog suda u Puli - Pola, poslovni broj: Z-7796/2021 od 20. listopada 2021. među ostalim dopušten upis promjene oblika, površine i cijepanje kč.br. 1752/2 poljski put površine 205 m<sup>2</sup> u nove kčbr. 1752/2 U. M. P. površine 152 m<sup>2</sup> (put površine 152 m<sup>2</sup>) i kčbr. 1752/4 U. M. P. NCP 636 površine 157 m<sup>2</sup> (nerazvrstana cesta površine 157 m<sup>2</sup>) te prenumeriranje i mijenjanje oblika i površina kčbr. 295/1 ZGR dvorište površine 287 m<sup>2</sup> na način da sada glasi kčbr. 2335/1 U... M. P., površine 207 m<sup>2</sup> (dvorište površine 207 m<sup>2</sup>).
26. Iz navedenoga rješenja proizlazi da je zemljišnoknjižni sud od nadležnog javnopravnog tijela zaprimio prijavni list i geodetski elaborat izvedenog stanja ceste, kojeg je potvrdio nadležni ured za katastar, a kojim je provedeno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina radi utvrđenja da su predmetne nekretnine u naravi nerazvrstane ceste. Iz rješenja proizlazi da je geodetski elaborat izrađen prema

stvarnom stanju koje odgovara izvedenom stanju te da je cesta izgrađena do stupanja na snagu ZoC-a.

27. U obrazloženju rješenja Županijskog suda u Velikoj Gorici, poslovni broj: 16 GŽ Zk-36/2023-2 od 3. travnja 2023., donesenog u istom zemljišnoknjižnom predmetu, sud, među ostalim, ističe da provedbom prijavnog lista u zemljišnoj knjizi, kojim se evidentira stvarno stanje nekretnine koja je već u naravi cesta, odnosno donošenjem rješenja kojim je dopuštena provedba predmetnog prijavnog lista u zemljišnoj knjizi nije došlo niti je moglo doći do povrede prava vlasništva i drugih prava podnositelja zahtjeva, o čemu je i Ustavni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište u rješenju, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. Pored toga, Županijski sud navodi da stranka koja je nezadovoljna podacima sadržanim u prijavnom listu može osporavati utvrđeno činjenično stanje u upravnom postupku pred tijelom nadležnim za katastar ako smatra da je oštećena u svojim pravima, a s čim je suglasan i ovaj Sud.

28. S obzirom na izneseno, valja zaključiti da je faktično stanje na dan stupanja na snagu ZoC-a na predmetnim nekretninama podnositelja zahtjeva čiji su dijelovi osporenim općim aktom proglašeni nerazvrstanom cestom, utvrđeno na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja ceste, kojeg je potvrdio nadležni ured za katastar, a koja utvrđenja podnositelji zahtjeva u ovom sporu nisu uspješno osporili.

29. Slijedom navedenog, Sud zaključuje da podnositelji zahtjeva nisu dokazali da na dan stupanja na snagu ZoC-a predmetne nekretnine nisu udovoljavale uvjetima propisanim člankom 131. stavkom 1. ZoC-a da bi se mogle smatrati nerazvrstanom cestom koja je, kao takva (pristupni put), postojala na dan stupanja na snagu ZoC-a. Stoga Sud ne nalazi nezakonitost osporavane Odluke, u pobijanom dijelu.

30. Polazeći od navedenoga, u konkretnom slučaju nije od utjecaja okolnost da je ovaj Sud u rješenju, poslovni broj: Usoz-154/2020 od 21. ožujka 2022., kojim je obustavio postupak ocjene zakonitosti Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj („Službene novine Općine Marčana“, 7/19. i 16/20.) zbog prestanka važenja osporenog općeg akta, izrazio stav o nezakonitosti tada osporenog općeg akta.

31. U odnosu na prigovore podnositelja u vezi s vlasništvom valja istaknuti da članak 131. stavak 6. ZoC-a propisuje da će se nerazvrstane ceste iz stavka 1. toga članka upisati u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

32. Pored toga, Sud upućuje na rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-6326/2011 od 7. veljače 2017. u kojemu je, među ostalim, rasvijetljeno pitanje zaštite ustavnih prava iz članka 48. stavka 1. te članka 50. stavka 1. Ustava osoba koje se na ta prava pozivaju.

33. Slijedom iznesenog, odgovarajućom primjenom članka 116. stavka 1. u vezi s člankom 169. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.) odlučeno je kao u točki I. izreke.

34. Zahtjev podnositelja za naknadu troškova spora nije osnovan jer se prema stajalištu ovoga Suda, odredbe Zakona o upravnim sporovima kojima su uređeni troškovi spora ne primjenjuju u objektivnom upravnom sporu s obzirom na to da se u tom sporu ispituje objektivna zakonitost općeg akta, pa nije moguće procijeniti uspjeh jedne strane u odnosu na drugu. Stoga je riješeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 28. listopada 2024.

PREDSJEDNICA VIJEĆA  
dr. sc. Sanja Otočan, v.r.